

MESA CIUDADANA DE EMPALME DEL POT

INFORME COMPILADO 30/06/2020

Elaborado por: Camacol B&C, Cámara de Comercio de Bogotá, Probogotá Región.

I. Cifras y necesidad de suelo para expansión.

Teniendo en cuenta que la subcomisión de la mesa ciudadana encargada de las estimaciones de población y necesidades de vivienda dentro de su informe excluye propuestas sobre las cifras poblacionales y siendo esta materia sobre la cual versó el principal disenso en la mesa ciudadana, el presente documento desarrolla las consideraciones técnicas para soportar nuestras recomendaciones en oposición a algunas afirmaciones presentadas en la subcomisión¹.

A continuación, desarrollamos los argumentos sobre los aspectos señalados en el acta de la sesión que se adjunta al documento.

1. Censo poblacional de 2018

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, de acuerdo con el Decreto 1170 de 2015 es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Entre los años 2018 y 2019 publicó los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (ejercicio que tomó varios años preparación con el objetivo de obtener información demográfica y social de la población residente en el territorio nacional y sus entes territoriales a nivel de hogares y personas, así como las características estructurales de las viviendas².

Los resultados del censo de población fueron publicados en tres fases: dos de manera preliminar (24 de septiembre y 6 de noviembre de 2018); y una última (4 de julio de 2019) teniendo en cuenta la omisión censal³. Para Bogotá D.C. se obtuvieron datos en la última entrega los cuales se muestran a continuación:

Tabla 1. VIHOPE Bogotá

Unidades de vivienda	Hogares	Personas	
		Sin omisión censal	Con omisión censal*
2.523.519	2.514.482	7.181.469	7.412.566

*Omisión Censal de 3,1%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2018. Dane.

¹ Acta Comisión ciudadana Estimaciones poblaciones

² Ficha Metodológica del Censo 2018. Extraído de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/informacion-tecnica>

³ La omisión censal la constituye la diferencia entre la población realmente enumerada y la existente. Se pueden utilizar métodos demográficos que combinen los resultados de censos anteriores y de las estadísticas vitales del período intercensal (encuesta de Calidad de Vida en el caso de Bogotá), con el fin de compatibilizar la información y así obtener una estimación de la omisión censal. Extraído de: Biblioteca Virtual en Población Centro Centroamericano de Población. <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/texto/13/censos.htm>

Las cifras publicadas por el DANE son revisadas por un comité de expertos nacional e internacional que concluyó:

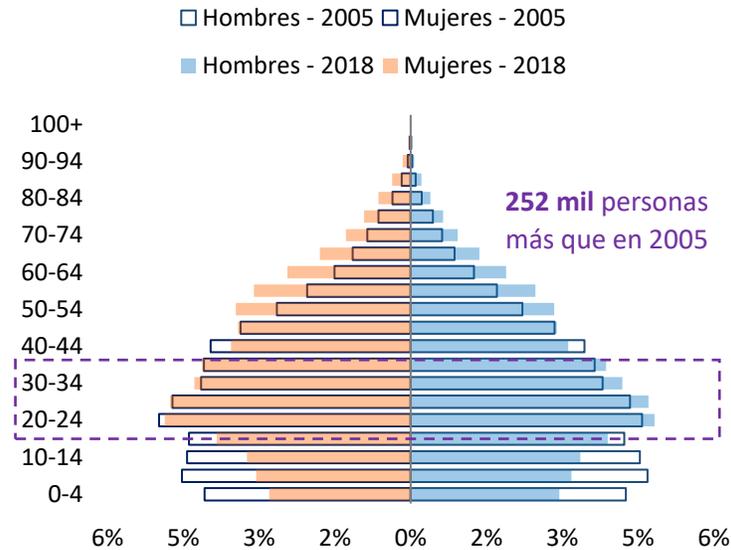
“Los hallazgos obtenidos durante la misión, que se centraron en identificar los aspectos mejorables del proceso, permiten decir que la omisión, aunque alta, no invalida el uso de los resultados censales para el análisis poblacional y como insumo de las políticas públicas, de estudios académicos y de las próximas tareas del DANE en materia de estimaciones y proyecciones. La calidad de la información recogida en terreno -considerando las variables analizadas- no parece tener errores sistemáticos o problemas graves” (Informe Comité de Expertos Internacional, 2019)

Los resultados del DANE muestran una disminución en la tasa de crecimiento de la población bogotana, que pasó de crecer 1,95 % anual entre 1993 y 2005 a crecer 0,62 % anual entre 2005 y 2018 (periodo intercensal).

No obstante, es un error inferir de estos resultados que la ciudad necesitará menos viviendas⁴ para el periodo de los 12 años abarcados por el plan de ordenamiento territorial que se encuentra en formulación por parte del gobierno López. Al analizar la estructura de la población por edades quinquenales (Gráfico 1) es evidente que la mayor disminución se observa en las edades de 0 a 19 años (482 mil personas menos que en 2005), pero que aquellos grupos etarios entre 20 y 40 años crecieron con fuerza durante el periodo intercensal (252 mil personas más que en 2005) aumentando el grupo de la población que es sujeto de un crédito hipotecario y que es un potencial comprador de vivienda. La demanda por vivienda de este grupo muchas veces no puede satisfacerse dentro de la ciudad y se ve obligada a migrar hacia municipios vecinos donde la oferta y el precio (factores estrechamente relacionados) sí le permiten el acceso a una solución de vivienda, manteniendo la cercanía con la ciudad, que se conserva como centro gravitacional de desarrollo económico de la región y principal fuente de empleo para muchas de estas personas.

Gráfico 1. Pirámide poblacional 2005 y 2018

⁴ Como se desarrollará a lo largo del texto además del crecimiento vegetativo de la población hay diversos elementos que deben tener en cuenta al momento de calcularse las necesidades de vivienda. Entre estos están: déficit habitacional histórico, recomposición de los hogares, expulsión de hogares vulnerables, e informalidad.



Fuente: DANE, CNPV 2005 y 2018

Concluir que la desaceleración en el crecimiento de la población bogotana resulta automáticamente en una menor demanda de vivienda en los próximos años desconoce la existencia de un déficit habitacional y los patrones de composición de los hogares, aunque haya menos personas, el aumento de los hogares unipersonales y de hogares sin hijos es un factor que generará una presión importante en la demanda de vivienda.

2. Expulsión de hogares

En la exposición realizada en el marco de la subcomisión de las cifras poblacionales, se presenta la expulsión de hogares como un factor natural de desplazamiento de la población o un hecho aislado sin considerar las razones de este comportamiento. Lo cierto es que muchos hogares bogotanos, principalmente los de menores ingresos, carecen de la capacidad económica para hacer cierre financiero y poder adquirir una vivienda ubicada en Bogotá situación que los obliga a conmutar miles de horas al año para llegar a sus lugares de trabajo⁵.

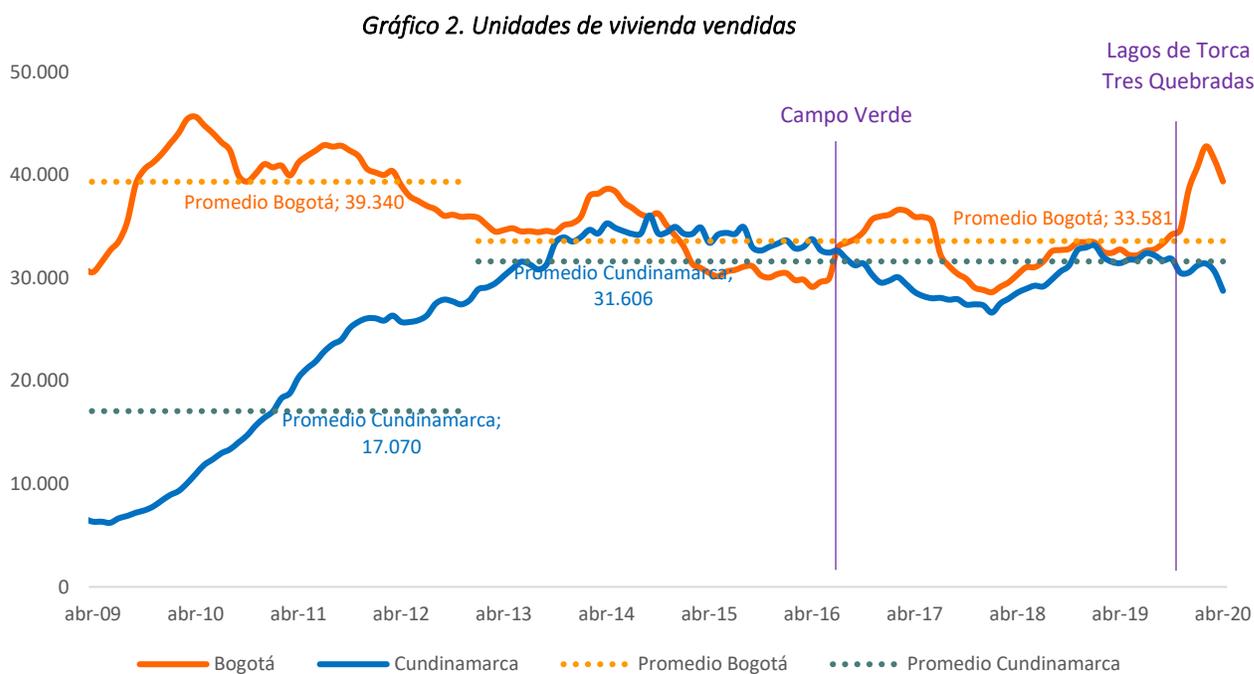
El argumento de la expulsión de los hogares los conduce a concluir que la ciudad no necesitará hacer uso del suelo de expansión. Omiten analizar los factores que la generan - la dinámica de expulsión de personas de Bogotá D.C. obedece a que la habilitación efectiva de suelo no ha permitido tener una oferta suficiente respecto a las necesidades de los ciudadanos-, sus efectos en la calidad de vida de quienes se ven obligados a vivir lejos de su lugar de trabajo y el impacto negativo sobre el sistema de transporte y el medio ambiente de recorrer diariamente altas distancias.

Adicional a lo anterior, es necesario incorporar en el análisis la dinámica regional en la cual se encuentra inmersa Bogotá D.C., las afirmaciones de la subcomisión se limitan a las dinámicas que se tejen dentro de los límites administrativos de la capital, ámbito de estudio que conduce a

⁵ En este sentido coincidimos con la propuesta que se presentó en la subcomisión, de incluir en la Encuesta Multipropósito de 2020 una caracterización de las motivaciones de los movimientos migratorios.

conclusiones técnicamente débiles. Es así como el gráfico 2 muestra que entre los años 2009 a 2012, con una economía en crecimiento a una tasa promedio excepcional de 4,3 %⁶ de forma contradictoria el mercado de vivienda de la capital -que representa la cuarta parte de la economía nacional- presentó un crecimiento negativo. Pasando de comercializar más de 40.000 unidades vendidas a menos de 35.000 como consecuencia de políticas públicas restrictivas de la actividad edificadora que potenciaron el fenómeno de expulsión de la vivienda de la capital. Y es así, como durante el mismo periodo, el mercado de Cundinamarca registró ventas que pasaron de menos de 10.000 unidades por año a más de 35.000⁷.

Es evidente que buena parte del mercado bogotano que se perdió fue atendida por los municipios circunvecinos, donde la oferta de suelo y de vivienda fue mayor. Es necesario reiterar el impacto en materia de movilidad generados por la expulsión de personas que viven en estos municipios pero que trabajan en Bogotá, así como las presiones que se produjeron sobre la provisión de servicios públicos y equipamientos en estos municipios⁹. El gráfico 2 evidencia el efecto que tiene sobre el mercado bogotano la adopción de grandes proyectos de vivienda que ofrecen un número importante de unidades al mercado. Demuestra como los proyectos Campo Verde y Lagos de Torca han sido rápidamente absorbidos por la demanda. Lo anterior refuerza el argumento de que el mercado bogotano no genera la suficiente oferta en materia de vivienda social.



Fuente: Coordinada Urbana®.

⁶ Fuente: Dane

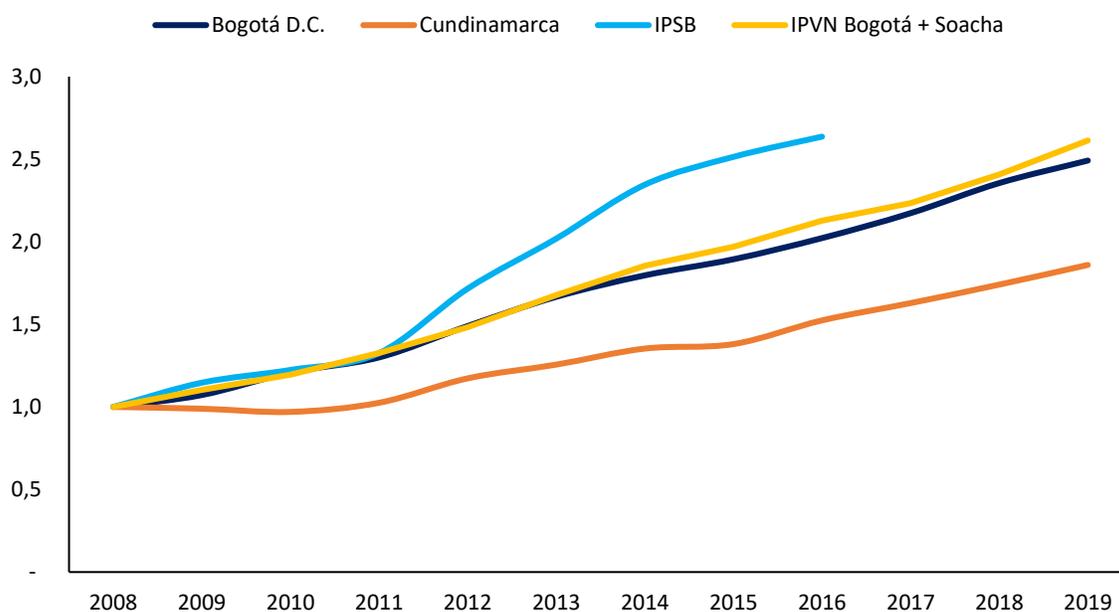
⁷ Fuente: Coordinada Urbana®- Censo de actividad edificadora de Camacol

⁸ Se revisaron otras fuentes que confirman este comportamiento

⁹ Una consecuencia adicional de este proceso fue la ampliación desordenada de la huella urbana. Entre 2005 y 2016 para los 21 municipios más cercanos a Bogotá aumentó en 19.494 hectáreas mientras que en la capital el aumento fue de 2.367 ha.

El gráfico 3 muestra el desempeño comparado de los precios de la vivienda en Bogotá y Cundinamarca, los cuales responden a la presión generada por el aumento en el precio del suelo (que es escaso), su principal componente. Entre 2009 y 2015, según el Banco de la República, el precio del suelo en Bogotá se multiplicó por 2,6 a la vez que la vivienda nueva en Bogotá se multiplicó por 2,0 (Coordenada Urbana®, 2019)¹⁰. Por su parte, en Cundinamarca los precios de la vivienda crecieron a una tasa mucho más baja lo que explica la expulsión de la población (de menores recursos, principalmente) hacia los municipios de la sabana. Los investigadores Caicedo & Rubio (2015) y Uribe & Uribe (2018) encuentran que la demanda de vivienda es altamente susceptible a los cambios en el precio, lo que ayuda a entender las razones del crecimiento del mercado regional y la tendencia opuesta en el mercado capitalino.

Gráfico 3. Índice de Precios de suelo en Bogotá y de vivienda nueva en Bogotá y Cundinamarca



Fuente: Dane, Banco de la República y Coordenada Urbana®

IPBS: Índice Precios Suelo en Bogotá

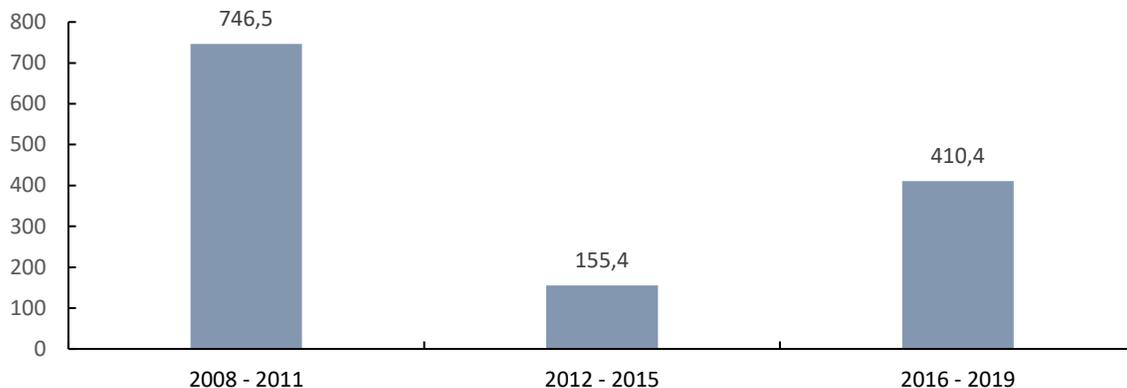
IPVN: Índice de Precios de Vivienda Nueva

Cundinamarca incluye: Cajicá, Cota, Sibaté, La Calera, Funza, Chía, Mosquera, Facatativá, Zipaquirá, Madrid, Soacha y Tocancipá.

En la misma línea argumentativa, el gráfico 4 muestra cómo la insuficiente habilitación de suelo por planes parciales tendría incidencia en el comportamiento del precio. Luego de pasar de 746 hectáreas habilitadas en el periodo 2008-2011, la habilitación de suelo se desploma entre 2012 y 2015 a solo 155 hectáreas, coincidiendo con la mayor inclinación de la pendiente del precio del suelo en Bogotá.

Gráfico 4. Hectáreas adoptadas en Planes Parciales (Desarrollo y Renovación Urbana)

¹⁰ De hecho, entre 2002 y 2016, los precios del suelo crecieron 12 puntos porcentuales por encima de la inflación de ese periodo.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación.

Un aspecto final que se deberá tener en cuenta a la hora de calcular las necesidades de vivienda de la ciudad se relaciona con la crisis económica que detonó la pandemia. Las tendencias de migración interna presumiblemente, como en pasadas crisis, llevarán a que más personas en el país busquen acercarse a los polos de actividad más importantes en busca de sustento. Y entre ellos Bogotá ocupa el primer lugar. En ese sentido, creemos importante que Bogotá participe en la Comisión Nacional de Migración que coordina el DANE. En esta instancia se conocerán a ciencia cierta la tendencia en las dinámicas migratorias que puedan detonar el Covid-19.

3. Composición de los hogares y déficit de vivienda

La subcomisión argumentó en las discusiones que los nuevos habitantes de la ciudad no serán demandantes de vivienda durante la vigencia del POT. Esto es cierto ya que los neonatos de hoy no serán demandantes potenciales en los próximos 12 años; sin embargo, inferir que por esta razón no se generará presión por demanda de viviendas es incorrecto pues no tiene en cuenta la población que hoy en día tiene entre 15 y 20 años, los cuales formarán parte de la Población Económicamente Activa durante los próximos 12 años y serán demandantes potenciales de vivienda y generadores de empleo (ver de nuevo Gráfico 1).

De hecho, además del crecimiento vegetativo de la población, a la hora de estimar las necesidades de vivienda se deben tener en cuenta otros fenómenos como son: la recomposición en el tamaño de los hogares, el déficit de vivienda, la vivienda informal y la expulsión de la población más vulnerable hacia los municipios circunvecinos. Respecto a la composición de los hogares, hay suficiente evidencia de que los hogares ahora tienen un menor número de integrantes (Tabla 2) y que esta tendencia se intensificará en los próximos años¹¹. Entre más bajo sea este valor, mayor es la necesidad de vivienda y, por ende, de más suelo.

Tabla 2. Número de personas por hogar en Bogotá

¹¹ En este sentido la Encuesta Multipropósito de 2017 reveló que el número de personas por hogar fue de 2,98 mientras que en la misma encuesta de 2014 el dato fue de 3,16. Adicionalmente Al respecto las estimaciones de SDP apuntan a que en 2031 el tamaño del hogar será de 2,48 personas.

Número de personas por hogar	2005 (%)	2018 (%)	Diferencia
1 persona	13,3	21,7	8,4
2 personas	16,6	23,1	6,5
3 personas	21,1	23,6	2,5
4 personas	23,5	19,3	-4,2
5 personas y más	25,5	12,2	-13,3

Fuente: DANE, CNPV 2005 y 2018

Respecto al déficit de vivienda, el Censo de Población y Vivienda de 2018 estimó en 96.947 unidades el déficit cuantitativo de vivienda en 2018. De acuerdo con el tomo 3 del diagnóstico del POT publicado por la Secretaría de Planeación “La producción de vivienda formal en Bogotá ha estado rezagada respecto a la formación de hogares. Con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, en la ciudad se habrían conformado cerca de 682 mil hogares en el periodo 2005-2018 (52 mil anuales). En contraste, siguiendo las cifras del Censo de Edificaciones del DANE la producción de vivienda, medida a través de las iniciaciones, habría alcanzado las 499.710 de unidades (38 mil anuales) lo cual supone un déficit en la producción de 182 mil viviendas en el periodo intercensal.” Esto indica que hay 14 mil hogares anuales no cubiertos por el mercado habitacional formal y se suman al déficit histórico de 96 mil calculado por el DANE (Tabla 3).

Además del déficit cuantitativo, una metodología de cálculo de necesidades de vivienda debería también incorporar el análisis del déficit cualitativo de vivienda. Y es que, en efecto, según cálculos a partir de información del DANE, alrededor de 19 mil familias al año resuelven su problema de vivienda de manera informal. Y esta problemática, que se recoge en el déficit cualitativo y que afecta alrededor de 256 mil hogares según estimaciones del DANE (Censo 2018), representa un deterioro de la calidad urbanística de los barrios, así como una reducción en los índices de espacio público por habitante. Es imperativo que se incorpore este tipo de déficit dentro de la discusión.

Tabla 3. Déficit habitacional en Bogotá

Ítem	Censo 2005		Censo 2018	
	Número de hogares	%	Número de hogares	%
Déficit cuantitativo	282.678	14,6	96.974	3,9
Déficit cualitativo	87.197	4,5	256.633	10,2
Déficit habitacional	396.874	19,1	353.580	14,1

Fuente: CNPV 2005 y 2018, DANE

4. Viviendas desocupadas

Otra observación que se presentó en la subcomisión de estimaciones poblacionales sugiere que las necesidades de vivienda pueden ser atendidas con las viviendas desocupadas que actualmente tiene la ciudad. Esta propuesta desconoce que el grueso de la disponibilidad de vivienda se encuentra en estratos altos mientras que el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda se concentran en estratos 1 y 2.

Según el Censo de Población de 2018, en Bogotá hay 2.523.519 viviendas de las cuales el 95,3 % están ocupadas y un 4,7 % desocupadas (118.752). Comparando estos resultados con el Censo de Población 2005, las unidades de totales de vivienda aumentaron 39,1%, las ocupadas hicieron lo mismo en 42,3% y las desocupadas disminuyeron en 3,6%.

El número de viviendas desocupadas ha disminuido y es una cifra natural de mercado ya que una parte importante de estas unidades está rotando a la espera de ser arrendadas. Además, de acuerdo con los resultados del estudio de Tasa de Renta Inmobiliaria realizado por Camacol B&C y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el 75,7 % de ellas pertenece a estratos 4, 5 y 6. Este aspecto es muy importante tenerlo presente si se piensa contabilizar este inventario de vivienda dentro de las unidades que podrán ser utilizadas para atender las necesidades habitacionales de la ciudad en el POT.

Lo anterior en razón a que las necesidades de vivienda se encuentran concentradas en los estratos 1, 2 y 3 y una política de asociar esa necesidad con la oferta de vivienda desocupada sería demasiado onerosa por tratarse principalmente de oferta disponible en estratos altos.

5. Construcción de más una vivienda nueva por hogar: una paradoja

Una de las críticas presentadas en la subcomisión obedece a esta paradoja, según la cual la Secretaría de Planeación Distrital había propuesto producir ‘una vivienda nueva por hogar’, resultando una cifra ‘artificialmente alta’. Tal vez la mejor manera de abordar este argumento sea mirar lo ocurrido en el periodo intercensal y acudiendo a las cifras oficiales del DANE. Como se observa en la tabla 4, durante el periodo intercensal en Bogotá D.C. se ocuparon 714.285 viviendas, una cifra superior a los nuevos hogares que se crearon en ese periodo (591.317) y también al número de personas nuevas en la ciudad (572.450). ¿Por qué puede darse un resultado tan ilógico en apariencia? ¿Deberíamos como ciudad pensar en producir más unidades de vivienda que el número estimado de habitantes nuevos o de hogares nuevos? ¿Implica lo anterior que habrá más de 1 vivienda por hogar? Responder esta pregunta nos acerca más a entender algunos de los factores que deben tenerse en cuenta en cualquier cálculo de necesidades de vivienda.

Tabla 4. Número de personas por hogar en Bogotá

	Censo 2005	Censo 2018	Diferencia
Viviendas	1.813.630	2.523.519	709.889
Viviendas ocupadas	1.690.482	2.404.767	714.285
Hogares	1.923.165	2.514.482	591.317
Población	6.840.116	7.412.566	572.450

Fuente: DANE, CNPV 2005 y 2018

*Viviendas ocupadas en 2018 incluye: con personal ausente, con personas presentes y temporales

Lo ocurrido en el periodo intercensal refleja que, en la dinámica inmobiliaria de la ciudad, los nuevos hogares y la llegada de nuevas personas son apenas uno de varios elementos a considerar. En efecto, el hecho de que se ocuparan 714 mil viviendas cuando se crearon solo 591 mil hogares no significa que haya más de una vivienda por hogar. Lo que refleja es justamente lo contrario; es decir, que la ciudad no venía produciendo la cantidad de vivienda que los hogares necesitaban. Las 714 mil viviendas que se ocuparon en el periodo intercensal corresponden no solo a los nuevos hogares si no también a aquellos hogares que aunque no son nuevos no habían logrado conseguir una vivienda.¹²

De igual forma, como se ha sustentado a lo largo del texto, Bogotá D.C. ha venido atravesando un proceso de recomposición demográfica. De acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda de 2018 los hogares unipersonales ganaron participación pasando de 13,3 % en 2005 a 21,7 % en 2018, al igual que los hogares de 2 y de 3 personas que aumentaron en el periodo intercensal. (ver de nuevo tabla 2)

Este fenómeno ayuda a entender que, si bien la tasa de crecimiento poblacional se reduce, los nuevos demandantes en su mayoría se organizarán en hogares unipersonales o de dos personas, hecho que generará una mayor presión en la demanda de vivienda.

6. Complementariedad uso de suelo residencial y no residencial

Cualquier ejercicio dirigido a estimar la cantidad de suelo que requiere una ciudad para ubicar a su población futura, debe tener en cuenta también la necesidad de suelo para usos complementarios.

En efecto, actividades como lo son el comercio, la industria, los servicios logísticos y los servicios financieros, de salud, de educación, entre otros, deben ser tenidas en cuenta en la gestión de suelo al momento de planificar la ciudad. El equilibrio entre la producción de vivienda y la generación de usos complementarios que permitan prestar servicios urbanos a la ciudadanía se traducirá en una ciudad más dinámica.

En palabras de Jane Jacobs, las ciudades “han de cumplir más de una función primaria; preferiblemente, más de dos. Éstas han de garantizar la presencia de personas fuera de sus

¹² Esto se evidencia puntualmente en la disminución del déficit cuantitativo entre 2005 y 2018. Sin embargo, también queda en evidencia que buena parte de esa reducción del déficit cuantitativo de vivienda se hizo de manera informal, según se puede inferir a partir del aumento en el déficit cualitativo en el mismo periodo (ver Tabla 2)

respectivos hogares, en diferentes horarios y por motivos diferentes, que puedan usar en común una amplia gama de servicios” (Jacobs, 1961); y es por este motivo que es necesario pensar en las necesidades de suelo para la construcción de otros usos principalmente en instrumentos como los planes parciales (de desarrollo y de renovación urbana). Una idea que toma más fuerza si se considera que el PIB per cápita en Bogotá D.C. ha aumentado en los últimos años, un fenómeno que se encuentra estrechamente relacionado con el aumento en el consumo de suelo per cápita.

Teniendo en cuenta lo expuesto en este documento, se recomienda al gobierno distrital considerar las cifras 2018 y tener en cuenta las siguientes variables: la tendencia en la composición de los hogares (principalmente unipersonales), la necesidad de cerrar la brecha de los déficit históricos de vivienda (cuantitativo y cualitativo), el incremento de vivienda informal debido a las dificultades de acceso a la vivienda y la problemática generada por la expulsión de hogares a los municipios circunvecinos reflejados en la disminución del recaudo tributario (impuesto predial) y en el incremento en los desplazamientos afectando la movilidad, entre otros.

Adicionalmente, es importante en el modelo de ciudad tener en cuenta que el crecimiento de la población demandará no solo nuevas viviendas, sino también servicios y usos complementarios que garanticen un crecimiento sostenible de la ciudad, esto implica que al momento de disponer de suelos se deba tener en cuenta las áreas de especial valor ambiental que deben ser protegidas, conservadas y preservadas.

Bibliografía

Caicedo, I. & Rubio, E. (2015). “Determinantes de la demanda de Vivienda de Interés Social (VIS) en la ciudad de Bogotá para el periodo 2002 – 2012”. Universidad de la Salle. Bogotá. Recuperado de: <http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/17046/T42.98%20J61e.pdf?sequence=1>

Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005 y 2018.

Camacol B&C. (2019). Estudio de Oferta y Demanda de vivienda y No Habitacionales 2019.

Camacol B&C & Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. (2019). “Estudio de Tasa de Renta Inmobiliaria”.

Jacobs, J. (1961) “Muerte y vida de las grandes ciudades”. 2da edición. Capitán Swings.

Uribe, S. & Uribe, S. (2018). “Determinantes de la Vivienda de Interés Social - VIS en Colombia”. Universidad EAFIT, Bogotá. Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/13316/Simon_UribeBetancur_Sara_Uribe_Mesa_2018.pdf?sequence=2

Datos tomados de:

Banco de la República.

Coordenada Urbana®.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

II. Estructura Ecológica Principal.

La Estructura Ecológica Principal (EEP) será el componente del ordenamiento territorial de mayor jerarquía y su protección y conservación uno de los principales propósitos del nuevo POT, bajo las orientaciones de los determinantes ambientales de mayor jerarquía y considerando su inserción en la estructura ecológica regional.

El nuevo POT establecerá políticas, mecanismos e instrumentos para abordar la relación con los territorios vecinos, para el manejo de bordes urbano-rurales y para la protección de ecosistemas regionales estratégicos.

Así mismo debe buscar consolidar las comunidades rurales de borde de Usme y las del Sumapaz y de los Cerros Orientales incluyendo el paisaje y el modo de vida rural como valor de conservación de conformidad con las apuestas del planteamiento de proyecto de POT 2019 y deberá adoptar rutas para la formalización de los asentamientos rurales existentes.

Además de la implementación de las políticas de conservación, se buscarán mecanismos para la integración del sistema nacional, regional y distrital de áreas protegidas y, de manera más amplia, de la estructura ecológica principal con el tejido urbano y para su uso público, acorde con la conservación.

Como medidas de resiliencia climática para Bogotá, se recomienda incluir los aportes contenidos en el proyecto de modificación presentado en 2019 como la incorporación de los sistemas urbanos de drenaje sostenible y su articulación con el sistema de alcantarillado; la determinación de lineamientos de endurecimiento y permeabilidad para el espacio público; la exigencia de índices de cobertura forestal, cobertura arbustiva e incorporación de especies melíferas para las áreas protegidas del orden distrital y los parques urbanos.

El próximo POT debe ser una herramienta para adaptar la ciudad frente a los riesgos relacionados con el cambio climático y otros riesgos ambientales, y para mitigar aquellos producidos por el desarrollo urbano. En ese sentido es responsabilidad de las autoridades ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional -CAR, la Secretaria Distrital de Ambiente -SDA) y de riesgo (Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático-IDIGER) garantizar la inclusión adecuada y responsable de la gestión integral del riesgo. En consecuencia teniendo en cuenta que existen unas áreas pertenecientes al sistema de áreas protegidas regionales que se declararon durante el periodo 2004 a 2018 mediante nuevas reglamentaciones que deben incluirse en el marco de la modificación del ordenamiento urbano del Distrito con su correspondiente redelimitación cartográfica. Por lo tanto, es necesario realizar las precisiones cartográficas respectivas para ajustar o actualizar los límites de dichas áreas.

Así entonces, las consideraciones importantes que vemos relevantes mencionar para que se tengan en cuenta dentro de la EEP del nuevo POT y sobre las cuales no se llegó a ningún acuerdo, tienen sustento en los argumentos y puntos de vista que se desarrollan a continuación:

1 Cerros Orientales.

Si bien es cierto, que el Decreto 190 de 2004 reconocía que los cerros conformaban una importante barrera geográfica, el mismo desconocía las ocupaciones existentes dentro de la reserva.

Es así como el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 463 del 2005, mediante la cual redelimitó la Reserva Forestal Protectora (RFP) Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación y reglamentación de usos y también estableció los determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá. En virtud de la misma fueron sustraídas en consecuencia 973 hectáreas que se denominaron Franja de Adecuación, cuyo objetivo es *constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales*.

Esta franja, a su vez se subdividió en dos tipos de áreas: Área de Ocupación Público-Prioritaria (AOPP) y Área de Consolidación de Borde Urbano (CBU). La primera tiene como propósito actuar como una especie de amortiguador, y la segunda el de reconocer las ocupaciones urbanas existentes.

De acuerdo con lo anterior y en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado dentro de la acción popular No. 250002325000200500662 se ordenó precisar el perímetro urbano teniendo en cuenta los límites de la reserva, tomando como base la redelimitación de la Resolución 463 de 2005.

No obstante, la Secretaría Distrital de Planeación - SDP expidió la Resolución 228 de 2015, con el objeto de realizar ajustes a imprecisiones en la cartografía del POT vigente, observando las disposiciones normativas y judiciales, pero tal resolución no delimitó la RFP a partir de la Resolución 463 de 2005, contrariando lo dispuesto en esta última que señalaba que la reserva colinda con el perímetro urbano de la ciudad en la Franja de Adecuación, no con suelo rural. En la práctica la Resolución 228 de 2015 modificó la clasificación del suelo de Bogotá vía resolución, mutando de suelo urbano a rural donde existían barrios legalizados, colegios, universidades y desconociendo que dicha competencia es exclusiva del Concejo Distrital.

Teniendo en cuenta lo anterior se recomienda que el nuevo POT revise las disposiciones de la Resolución de la SDP No. 228 de 2015 y se corrija lo pertinente con relación al perímetro urbano. Solicitud que no significa que haya un riesgo para la protección o conservación de la reserva, pues es claro de acuerdo con el fallo *que no habrá nuevas licencias tanto de construcción como de urbanización, dentro de las áreas de la reserva forestal y la franja de adecuación pues no podrán ser otorgadas bajo ninguna circunstancia*.

Por otro lado, el Distrito Capital en cumplimiento del fallo proferido por el Consejo de Estado en la materia, expide el Decreto 485 de 2015 con el cual se adopta el Plan de Manejo del área de ocupación pública prioritaria (AOPP) de la franja de adecuación de los Cerros Orientales y los lineamientos aplicables a predios en dicha área. Recordemos como el AOPP conforma una parte de la franja de adecuación que a su vez corresponde a una porción de terreno que fue sustraída de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, al evidenciar, con estudios técnicos realizados y concertados con autoridades y entidades ambientales como el Ministerio del Medio Ambiente, la CAR y el Distrito Capital, que tal fracción de suelo había perdido las características ambientales propias de un suelo de protección y en ese sentido se consideró estratégicamente como un espacio de transición, para contener la expansión de la ciudad hacia la reserva.

Sin embargo, la precisión cartográfica realizada por la Resolución 228 de 2015 modifica como se indicó anteriormente, la clasificación del suelo de dicha AOPP la franja de adecuación de los Cerros Orientales de Bogotá, desconociendo la zonificación determinada para el AOPP en el Decreto 485 de 2015 (derivada del fallo).

En conclusión, entendiendo que la Resolución 463 de 2005 tiene el rango de determinante de superior jerarquía sobre el POT en los términos del numeral 1° literal c) del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, la nueva propuesta de revisión general del POT debe considerar que el perímetro urbano de la ciudad corresponda al perímetro de la reserva, de tal manera que, en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado sea posible reconocer el área de Consolidación del Borde Urbano, y así mismo permitir la armonización normativa con el Plan de Manejo del AOPP (Decreto 485 de 2015), pues por más de 5 años el nivel de implementación ha sido exiguo.

2. Zona de preservación y manejo de Río Bogotá – ZMPA.

En el marco del megaproyecto que busca la recuperación y descontaminación del río Bogotá, la CAR a través del Fondo para Inversiones Ambientales en la Cuenca del Río Bogotá – FIAB ha realizado intervenciones a lo largo del río para su adecuación hidráulica y recuperación ambiental.

Como consecuencia de ello, el IDIGER ha realizado estudios técnicos que permiten evaluar la delimitación y zonificación de la amenaza de inundación por desbordamiento del Río Bogotá, encontrando que se han modificado las condiciones presentes en los años 2000 a 2004 en la margen oriental del río. En consecuencia el Área de Manejo Especial del Río Bogotá, que buscaba incorporar las áreas de amenaza por inundación no mitigable y no mitigada, ha sido considerada en debida forma, lo cual fundamenta la actualización del riesgo de amenaza por inundación, situación que a su vez ha sido validada judicialmente en las audiencias de verificación del fallo del río Bogotá para determinar y confirmar que estas correspondan a las órdenes de la sentencia de segunda instancia, en lo referente a las determinantes ambientales del POMCA.

Es así como los conceptos técnicos emitidos por el IDIGER, fueron la base para que la SDP expidiera las Resoluciones No. 858 de 2013, No. 1972 de 2017 y No. 1060 de 2018 que han modificado el mapa o plano No. 4 “amenaza de riesgo por inundación” del Decreto 190 de 2004.

Adicionalmente, la ZMPA del río Bogotá tuvo variación en su nivel de amenaza por riesgo de inundación gracias a las obras de adecuación hidráulica ejecutadas por la CAR. De este modo, solamente hasta que estas fueron culminadas se hicieron nuevos estudios de riesgo y, con el concepto previo y favorable del IDIGER y de la EAAB, la CAR adoptó la variación del ancho de la ZMPA en los tramos correspondientes.

Una vez la CAR aprobó la variación de la franja de la zona de manejo a través de resolución, el Distrito expidió los respectivos actos administrativos de actualización cartográfica del Plan de Ordenamiento Territorial, en los que se incorporaron los usos posibles en esas franjas que dejaron de ser zona de manejo y preservación ambiental, lo cual no quiere decir que se haya cambiado la clasificación del suelo, toda vez que esta no se puede cambiarse a través de resolución de ajuste cartográfico.

En consecuencia, conforme a los conceptos técnicos emitidos por el IDIGER y la EAAB, la CAR expidió las resoluciones 2688 de 2018, 4073 de 2018 y 497 de 2019 que han variado la franja de la ZMPA del río Bogotá en diferentes sectores.

En conclusión, la revisión general del POT deberá tener en cuenta las obras de adecuación hidráulica realizadas en el río Bogotá, con ello la variación de las condiciones del riesgo.

También deberá incorporar las disposiciones normativas emitidas por la SDA y por la CAR vigentes en materia de amenaza por riesgo de inundación y de Zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA)

del río Bogotá. Por último, debe incluir dentro de su diagnóstico y su formulación los conceptos y estudios técnicos emitidos por el IDIGER, la EAAB y la SDA, así como los resultados y recomendaciones emitidos por estas últimas entidades por cuanto tienen plenos efectos jurídicos en su aplicación.

3.Reserva Thomas Van Der Hammen.

Según lo planteado en la subcomisión la reserva Thomas Van Der Hammen – RTVHM deberá mantenerse tal como fue creada en el año 2000 y alinderada en 2011 por el Consejo Directivo de la CAR y se recomienda poner en marcha, sin dilaciones, la implementación de su plan de manejo ambiental lo cual fue consenso en el marco de la mesa de la Estructura Ecológica Principal.

Sin embargo, es preciso mencionar que el Distrito requiere tramitar la sustracción de algunos suelos de la reserva para concretar conexiones viales que fueron pactadas desde el Decreto 190 de 2004 (POT vigente para Bogotá). Es el caso de la Avenida Boyacá hasta su desembocadura en la ALO, cerca del límite del Distrito con el municipio de Chía. Este trazado fue definido desde el Plan vigente, tal como se puede apreciar en el Mapa No. 4 del diagnóstico realizado por la Secretaría Distrital de Planeación para formular una revisión general al Plan de Ordenamiento Territorial¹³. La importancia de esta vía radica en cumplir una función estructural tanto en la conexión regional (conexión con el municipio de Chía y demás municipios de la zona norte) como en la habilitación del suelo de expansión reglamentado por el Decreto 088 de 2017 POZ-Ciudad Lagos de Torca.

Este punto fue sostenido por la Administración Distrital el 2 de agosto de 2019 en la audiencia de verificación de cumplimiento de la orden impartida por el Consejo de Estado para adoptar el POMCA del río Bogotá en todos los instrumentos de ordenamiento de la región, incluido el POT de Bogotá. Así lo reconoce el Auto proferido por la Magistrada Nelly Villamizar en el marco de esta verificación, donde se señala en su página 4 que la construcción de esta (y otras) vías responden al “atraso de más de 50 años en movilidad que presenta la ciudad”¹⁴. La sustracción de área de las reservas es un trámite reglamentado por el Ministerio de Ambiente por medio de la resolución 1526 de 2012. Adicionalmente, esta vía ya cuenta con un mecanismo de financiación garantizado: el reparto de cargas y beneficios del POZ Norte contempla asumir los costos asociados a la adquisición del suelo, la construcción de la vía y contratación de la interventoría por medio de los aportes de los dueños del suelo (artículo 168 del Decreto 088 de 2017).

En conclusión, se recomienda que la revisión general del POT actual debe tener presente la necesidad estructural de finalizar la ejecución de la Av. Boyacá, pues esta vía arteria incrementa considerablemente la conexión regional de la capital con el corredor norte, que engloba municipios con dinámicas metropolitanas evidentes como lo son Chía, Cajicá y Zipaquirá; aún más cuando la financiación de la obra ya se encuentra asegurada.

Esta necesidad implica una sustracción de un porcentaje de suelo de la Reserva Thomas van der Hammen. A pesar de esto, es menester del gobierno distrital formular la totalidad de condicionantes o determinantes ambientales que esta vía debe cumplir para garantizar la función ecológica del sector donde se encuentra.

¹³ http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anexo_2-planosdiagnostico.pdf

¹⁴ Expediente 250002315000-2001-00479-02

4. Lagos de Tunjuelo

Es importante recordar que en el marco de la resolución 2245 de 2005 expedida por la CAR y la resolución 2304 de 2019 expedida por la SDA, el río Tunjuelo cuenta con disposiciones normativas que facilitan la ordenación de su cuenca y determinan su cauce y su corredor ecológico de ronda, lo cual se fundamenta en las intervenciones realizadas para su adecuación hidráulica que han permitido mejorar las condiciones de este. En este sentido, los efectos técnicos y jurídicos de ellas deben ser considerados a la hora de la ejecución que se determine en el territorio.

Desde lo técnico de su planteamiento urbanístico, hay que señalar que existió una necesidad de reconformación de cauce del río Tunjuelo y de la quebrada trompeta, es así que en la canalización y desarrollo urbanístico se establecieron unos criterios para generar un corredor alrededor. Por ello, se realizaron los respectivos estudios y diseños detallados de la quebrada trompeta y del río, con los presupuestos y obras que reducen los caudales del río.

Existen estudios detallados de topografía, cartografía y batimetría y se construyó el modelo desde Cantarrana hasta el río Bogotá con el apoyo de la EAAB y se requirió mayor información haciendo levantamientos más detallados en ciertas zonas del río que alimentan el esquema de diseño de la reconformación del mismo.

Con lo anterior existe una oportunidad para recuperar la función ecosistémica del río Tunjuelo y restituir la condición original del cauce del río, combatir la segregación espacial a causa de la explotación minera, contribuir en disminuir el alto déficit de vivienda y servicios de espacio público en el área de influencia y generar nuevos desarrollos que mejoran las condiciones de los habitantes del sector.

En conclusión, se recomienda que la revisión general del POT incluya las obras de adecuación hidráulica realizadas en el río Tunjuelo y las disposiciones normativas emitidas por la SDA y por la CAR vigentes en materia de alindamiento del cauce del río.

Lo anterior genera una oportunidad para la recomposición de canteras y cauce del río (reconfirmación morfológica del suelo de 140 hectáreas con explotación minera informal), además de generación de espacio público (5 km de ciclorrutas, 7 metros cuadrados de espacio público efectivo), vivienda (85 % de VIS) y 5.2 km de vías.

III. Ciudad Región.

1. Introducción

La alcaldesa en su plan de gobierno, Meta No. 5 *Unidos Somos el mejor hogar de los Colombianos*, incluyo la estrategia de *Liderazgo colectivo para la asociatividad regional*, descrita así: La asociatividad de Bogotá con los municipios vecinos no da más espera: la preservación del *mayor sistema de páramos del mundo, la garantía de abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria, la eficiencia del sistema de movilidad y la seguridad del territorio, entre otros asuntos de primera importancia bienestar para más de 9 millones de habitantes en la región, dependen de arreglos institucionales supramunicipales que aseguren la realización de todas las funciones que hoy detienen los municipios, y en particular la planeación integrada del territorio de la Sabana de Bogotá. Dicha*

planeación integrada estará fundamentada en la competitividad, la sostenibilidad y el equilibrio regional.

En el marco de lo anterior, la alcaldesa en varios escenarios igualmente planteó la necesidad de incorporar no solo cartográficamente la visión regional, sino también que la misma sea concertada con Cundinamarca y sus municipios en 4 escalas (RAPE, El departamento de Cundinamarca, 23 Municipios -Región Metropolitana-, y Municipios de Borde). Es necesario tomar acciones para corregir, mitigar y desincentivar la ocupación del territorio de manera desordenada y desarticulada.

2. Recomendaciones

Con base en lo anterior, la comisión de empalme del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá hace las siguientes recomendaciones:

- Partiendo del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, adelantado en el periodo 2016 – 2019, es preciso que en el actual POT para Bogotá D.C., se complementen y desarrollen con más profundidad y determinación los contenidos y cartografía actualizada de Ciudad – Región. En línea con lo anterior es necesario que se defina un capítulo específico, donde se presente el modelo de integración regional, se identifiquen los hechos y proyectos regionales, los contenidos de los mismos y los cálculos de las proyecciones poblacionales actualizadas.
- Es necesario que el POT defina lineamientos de ordenamiento que contribuyan a la construcción de un modelo de ocupación del territorio regional el marco de esquemas asociativos y/o arreglos institucionales o nuevas figuras como la Región Metropolitana, con el fin de fortalecer, poner en marcha, y fomentar la gobernanza regional, con sus posibles actores (Distrito, Gobernación de Cundinamarca, los Municipios del departamento que se requieran, las autoridades ambientales, etc). El ordenamiento del territorio de la Sabana de Bogotá es un esfuerzo que involucra a todos los entes territoriales y las fuerzas civiles de la región y debe ser concertado entre todos. Lo anterior tomando como base, los ejercicios y avances realizados por Asocentro, la RAPE, Región Vida, el Comité de Integración Territorial – CIT, entre otros, con el fin de llegar a consensos entre todos los actores sobre el modelo de ocupación y demás temas estructurales para la ciudad - región. El plan de ordenamiento departamental y las directrices de ordenamiento territorial departamental, con participación de los gobiernos y ciudadanía municipales, pueden sentar las bases para un ordenamiento regional que potencie mecanismos de integración.
- La metodología de hechos regionales permitirá identificar elementos estratégicos de integración en los municipios de borde, con los municipios de Cundinamarca y con una región más amplia que la actual consolidada en la RAPE, de tal manera que se presenten a los gobiernos municipales y departamental, y a sus ciudadanías como instrumentos consolidadores de la región. En este sentido, es clave identificar y priorizar los proyectos regionales, por cada hecho regional relacionado, los cuales han sido seleccionados de manera conjunta con los Municipios en el Comité de Integración Territorial-CIT, como en otras iniciativas promovidas por la gobernación de Cundinamarca (Región Vida, Cundinamarca Visión 2036), en insumos conjuntamente elaborados con el distrito, como el

estudio de huella urbana y el MOET (Modelo de Ocupación Económica Territorial), en iniciativas promovidas por la RAPE, como las directrices de integración regional, que reconocen la estructura ecológica regional como eje ordenador del territorio, y en los estudios del componente regional del POT Bogotá, presentados por el CIDER en el 2016, así como contemplar estudios que fueron insumo para la propuesta del POT 2019. Será determinante que esta identificación y priorización de hechos regionales y sus proyectos, sean incorporados y articulados en los instrumentos de planificación del orden Departamental, Distrital y Municipal, del corto, mediano y largo plazo.

- Es necesario hacer una revisión conjunta de los hechos regionales, ya identificados en el proyecto de POT 2019, e incluir: 1. La reserva Thomas Van Der Hammer, 2. El sistema de humedales (Florida, Torca y Guaymaral), 3. La conurbación que Bogotá presenta con el Municipio de Soacha y las tendencias de conurbación que Bogotá presenta con los Municipios de La Calera, Funza y Mosquera, 4. El fortalecimiento al campo y a la economía campesina, 5. La seguridad alimentaria, 6. Las Cadenas productivas, 7. El Turismo, 8. El Transporte, como parte de los hechos regionales identificados y priorizados, 9. Servicios Públicos, 10. La Compra de predios de importancia hídrica, para garantizar el suministro de recurso hídrico, priorizando Chingaza, Sumapaz y Guacheneque, 11. Y la promoción de proyectos de movilidad regional.
- Se deben definir criterios estructurantes de la escala intermedia, para el ordenamiento de Bogotá D.C. y la Sabana, a partir del río Bogotá como eje de la estructura ecológica principal regional y los distintos centros urbanos. El reto es avanzar en la consolidación de un modelo desconcentrado, como alternativa a la suburbanización. El modelo de ordenamiento debe definir estrategias de manejo de los distintos bordes urbano-rurales, orientadas a fortalecer franjas de transición, contener la degradación ambiental y proteger las formas de vida rural.
- Es necesario que, con ocasión de la formulación del POT, Bogotá D.C. busque definir -de la mano de la gobernación de Cundinamarca y de los municipios, un esquema de desarrollo metropolitano (Región Metropolitana) coherente con base en las cifras poblacionales 2018, equitativo y ambientalmente sostenible, propendiendo por la organización de un crecimiento desconcentrado, que consolide los centros urbanos existentes, evitando la dispersión en mancha de aceite de la huella urbana y destinando el escaso suelo disponible para la generación no solo de vivienda, sino de otros tipos de productos inmobiliarios, empleos y que ordene el territorio para la especialización inteligente.
- Aunque la formulación del POT de Bogotá D.C. debe ser la ocasión para consensuar una visión compartida del desarrollo deseable de la Sabana de Bogotá entre los distintos entes territoriales y actores de la sociedad civil llamados a concretarla, el POT de Bogotá D.C. debe limitarse a definir lo que está en su jurisdicción administrativa, para asegurar y siendo cuidadoso de: 1. Respeto por los límites administrativos de cada municipio , 2. Jerarquía de instrumentos de planeación regional (POMCA, POD, entre otros) , 4. La implementación de proyectos regionales concertados, 5. Definición de lineamientos específicos para que Bogotá le aporte, desde su ordenamiento territorial, al modelo regional.

- El POT debe plantear las bases para la articulación y la integración regional mediante la formulación de objetivos y metas a partir de acuerdos con los gobiernos municipales y departamental.

3. Disensos

- Algunos miembros de la comisión consideran que la venta de agua en bloque por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá es uno de los principales factores generadores del desorden en la ocupación del suelo sabanero. Esta venta de agua en bloque ha contribuido al crecimiento disperso de los municipios, permitiendo la ocupación de suelo rural de alto valor agrológico con usos y densidades de tipo urbano, y sin alcantarillado en muchos casos. Al respecto otros miembros de la comisión coinciden en que son los municipios quienes determinan el modelo de ocupación del territorio, más no la empresa de acueducto con la venta de agua en bloque.

IV. Movilidad.

1. Introducción

Dentro de los compromisos del programa de gobierno de Claudia López en el tema de movilidad se encuentran: el desarrollo de un sistema de transporte público masivo multimodal, limpio, con la Red de Metro y Regiotram como ejes estructurantes y la estructuración del sistema distrital de logística en Bogotá y la región, cuyo punto de partida será sin duda la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, en un ejercicio que exige la coordinación con los municipios vecinos, y la revisión de los planes maestros, especialmente el de movilidad y el abastecimiento, pues hoy están desarticulados.

Lo anterior implica que el nuevo POT contemple la primera línea del metro hasta Suba y Engativá y la creación de una red de transporte férrea regional, tanto para pasajeros como para carga, que conecte desde occidente a Facatativá con Bogotá a través del Regiotram de occidente; desde Zipaquirá hasta el centro de la ciudad, a través del Regiotram del norte y desde el centro de Bogotá hasta Bosa-Soacha, a través del Regiotram del sur.

Así mismo, revise las propuestas de expansión y densificación urbanas, priorizando el desarrollo orientado alrededor de la nueva infraestructura férrea y reequilibrando el desarrollo entre el norte y el occidente, las necesidades del transporte de carga y la logística en la ciudad y la región y el necesario aumento de la capacidad aeroportuaria de Bogotá y las decisiones de ordenamiento y priorización de inversión que ello implica en inmediaciones del Aeropuerto El Dorado.

2. Recomendaciones.

En relación a la movilidad la comisión llegó a un consenso para recomendar al nuevo gobierno distrital lo siguiente:

- Priorización de la Primera Línea del Metro de Bogotá en herradura, conectando con Engativá y Suba y los trenes de cercanías.
- Definir el ordenamiento del transporte en dos escalas complementarias: la escala regional metropolitana, articulando el sistema de transporte urbano-regional con una visión consensuada de la ocupación del territorio de la Sabana y la escala local, para mejorar las condiciones de vida de proximidad y de concretar nuevas centralidades urbanas y regionales. La red de cicloinfraestructura debe considerarse en ambas escalas.
- Los componentes férreos del sistema (trenes y metro) tienen un papel fundamental como ordenadores del crecimiento metropolitano y deben hacerlo concentrando la demanda alrededor de unos centros/nodos urbanos regionales a consolidar y evitando una ocupación lineal y dispersa de los corredores.
- El sistema de movilidad y en general el ordenamiento del espacio público debe priorizar al peatón, como usuario más vulnerable del sistema de espacio público, de acuerdo con la pirámide invertida de la movilidad sostenible y atendiendo a criterios de eficiencia energética, medioambientales, de equidad social, vulnerabilidad, siniestralidad y calidad de vida urbana. La implementación de redes peatonales y corredores verdes participa en este objetivo.
- Liderar, desde la próxima Alcaldía de Bogotá, los diálogos con el Gobierno Nacional sobre el aeropuerto de Bogotá. Bogotá debe asegurarse un rol más activo en esta conversación. Es importante también, la participación de los Municipios y de la Gobernación en dichas decisiones. Para ello el Comité de Integración Territorial – CIT cuenta con una Mesa aeroportuaria donde participan los tres niveles de gobierno, como ese espacio de articulación y coordinación interinstitucional.
- Es importante contemplar, en el próximo POT, las inversiones necesarias en infraestructura de acceso al aeropuerto, incluidas en el proyecto de acuerdo POT 2019, para pasajeros -mejorando la oferta de transporte público y conectando directamente la terminal de pasajeros y la red troncal- y para carga -creando nuevas alternativas de acceso por la Calle 63 y la 24/22 hasta Devisab-. Así mismo, es necesario priorizar las inversiones, para la conectividad y ampliación de la malla vial (Bogotá – Cundinamarca), de acuerdo con la identificación y priorización de proyectos que se realice de conformidad con los hechos regionales del sistema de movilidad regional.
- El ordenamiento logístico de Bogotá D.C. debe entenderse como parte de un sistema regional, que requiere el mejoramiento de los accesos a la ciudad, la priorización de la ALO y la Calle 13 como vías para el manejo de la carga, la preservación del corredor férreo para el manejo de carga dentro de Bogotá sobre el corredor del norte y la interconexión de las líneas Bogotá-Belencito y Bogotá-Santa Marta en el KM5; y la definición de localización de plataformas logísticas y soluciones sostenibles de última milla para el cargue y descargue de mercancías. En ese sentido, es importante revisar en el marco de la Región Metropolitana,

las vías priorizadas, ya que deben estar articuladas con las propuestas de plataformas logísticas de la región.

- Definir un Plan Maestro de Transporte, Movilidad y Logística Regional y de largo plazo, que incluya la infraestructura aeroportuaria, y se articule con el modelo de ocupación del territorio.

V. Revitalización.

1. Introducción

La Alcaldesa planteó la necesidad de adoptar en el POT un nuevo enfoque de la renovación, en términos de revitalización urbana, con participación ciudadana y vinculando a los diferentes actores sociales, incluidos los residentes tradicionales.

A partir de esta premisa la comisión discutió que se reconoce la necesidad de renovar y crecer en algunas áreas de la ciudad, siempre y cuando esos procesos vayan acompañados de mejoramiento del espacio público, equipamientos, movilidad, servicios públicos y del soporte urbano requerido para mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector y nuevos residentes. También se precisó que renovación es distinto de densificación y que en los años de vigencia del POT adoptado en 2000 la ciudad creció en mayor proporción en renovación por reactivación y/o en consolidación con cambio de patrón “renovación silenciosa”, mientras que la renovación a través de planes parciales y con un sentido de proyecto urbano enfrentó muchos problemas y fueron pocos los planes parciales aprobados e implementados.

2. Recomendaciones.

En relación con la revitalización la comisión llegó a un consenso para recomendar al nuevo gobierno distrital lo siguiente:

La comisión coincide en la necesidad de un cambio de enfoque basado en el concepto de revitalización, tomando en cuenta que en el periodo de vigencia del nuevo POT la mayoría de los procesos urbanos ocurrirán en la ciudad construida y, por tanto, es necesario contar con políticas y herramientas adecuadas y diferenciadas para su gestión. No obstante, la sustitución de la ciudad construida por una ciudad nueva deberá estar contemplada en casos excepcionales, es decir, cuando el proyecto o la ciudad lo requiera para su adecuado desarrollo.

El concepto de revitalización permitiría definir el tipo de intervenciones adecuadas a cada una de las zonas de la ciudad, apela a la participación ciudadana en los procesos de formulación y gestión de proyectos, exige un mayor y diferente involucramiento de las entidades públicas y busca la permanencia de los habitantes y actividades económicas y empresas tradicionales.

Como ya se señaló, revitalización significa también mejoramiento, existen las condiciones para que en la modificación del POT se dé prioridad a la cualificación y mejoramiento de la ciudad construida,

las áreas centrales, los tejidos barriales y el parque habitacional. Se recomienda cambiar el enfoque de hacer una ciudad nueva, y plantear proyectos de distintas escalas, que mejoren el espacio público y las condiciones urbanas e incentiven la localización de nuevas actividades privadas. Es necesario tratar con urgencia las zonas con mayores necesidades de la ciudad, que han tenido procesos de densificación importante: Bosa/Tintal; Suba/Tibabuyes; Ciudad Bolívar/Quiba; San Cristóbal, Rafael Uribe, etc., así como las nuevas centralidades que surjan con ocasión de los proyectos de transporte (Estaciones del Regiotram). Solo en esta escala es posible analizar y entender las relaciones de la ciudadanía y la ciudad como base para las propuestas concretas a nivel zonal. El POT debe establecer las directrices para posteriores regulaciones de detalle, especificando los tiempos y responsables.

Algunos integrantes de la comisión señalaron que, al igual que ocurre con la expansión, es necesario identificar el potencial real de densificación de los diferentes sectores urbanos y, con base en las nuevas condiciones demográficas, adelantar una revisión de la densidad deseada y admisible en el territorio con relación a la capacidad de soporte de la ciudad, específicamente de servicios públicos. Los cambios significativos en la población y composición de los hogares plantean una oportunidad única para un ordenamiento territorial centrado en la protección ambiental y en la cualificación y cuidado de la ciudad construida, que reconozca el valor del patrimonio y la memoria.

Ante las dificultades que ha enfrentado el tratamiento de renovación urbana, que algunos de los integrantes de la comisión consideran inoperante, se proponen las siguientes estrategias:

Para que la revitalización incida en la disminución de las necesidades de expansión urbana y del éxodo de los bogotanos a la región, es necesario concretar un marco normativo y esquemas jurídicos para la gestión que faciliten y promuevan los procesos de transformación de la ciudad construida.

Se requieren reglas de juego claras, de fácil comprensión, mezcla de usos, límite a densidades, provisión de nuevo espacio público y equipamientos y las correspondientes obligaciones urbanísticas, para ello se recomienda incluir en el POT incentivos normativos para las actividades económicas y para la atracción de otras nuevas, con el fin de generar empleos. La Revitalización Urbana requiere un rol más activo del Distrito, como garante de los equilibrios en todas las fases de los proyectos.

La renovación urbana asumida como la sustitución total de zonas y sectores por unas nuevas estructuras urbanas, genera muchas resistencias ciudadanas y sólo debería acometerse cuando el proyecto o la ciudad lo requiera. Se sugiere, por tanto, racionalizar y acotar las apuestas de renovación y asumir el enfoque de revitalización que aquí se propone, asumiendo, además, una planeación y una gestión integral de los proyectos de infraestructura y grandes inversiones públicas y de los programas ambientales, de manera que la inversión pública además de resolver necesidades sectoriales, orienten el desarrollo urbano para lograr una mejor calidad urbanística, equidad e inclusión social. En ese sentido recomendamos apoyar el desarrollo de los proyectos de renovación urbana que tienen un grado de avance significativo y que contribuyen a los anteriores propósitos.

Es preciso fortalecer institucionalmente a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano para que ejerza un rol más activo en la formulación de proyectos, en la gestión social y en la gestión predial, así como promover incentivos para las alianzas público-privadas y público-comunitarias. El sector

público debe ser garante de los equilibrios de los distintos intereses presentes en los programas de revitalización.

Para ello también se requieren reglas de juego claras e incluyentes para la gestión del suelo, con el fin de garantizar la participación efectiva de los propietarios del suelo en el desarrollo de los proyectos inmobiliarios, el diseño de estrategias e instrumentos en el POT, que contribuyan a disminuir el uso de la expropiación. Lo anterior, con el fin de resolver las resistencias que produce la expropiación a favor de terceros y sentar las bases normativas para incentivar proyectos con participación o iniciativa de los propietarios originales, en condiciones de equidad.

La ERU en coordinación con las demás entidades públicas debe suministrar las herramientas de participación y gestión a los propietarios originales, a los empresarios localizados en los sectores de revitalización y a las comunidades organizadas, para que se vinculen a los proyectos, lo cual debe animar una participación ciudadana efectiva, evitar pérdidas de empleo y disminución de las actividades económicas, así como garantizar la disponibilidad y transparencia de información para todos los interesados.

El POT debe establecer las directrices, incentivos e instrumentos para que en los proyectos de revitalización y densificación se construya vivienda de interés social y prioritario.

El mejoramiento integral de barrios debe hacer parte del enfoque nuevo de revitalización, dando prioridad a la cualificación urbanística y social de los espacios barriales populares y al mejoramiento de vivienda con control de densidades. Por ello, es necesario definir los criterios para la aplicación de los tratamientos de mejoramiento integral y renovación urbana así como la definición de las zonas para el desarrollo de los mismos.

Hay zonas estratégicas que podrían asumir la puesta en marcha de un nuevo enfoque de revitalización, como son las manzanas y polígonos adyacentes a las líneas de metro, los tramos urbanos de los trenes regionales, de los cables y de Transmilenio, el corredor que comunica el aeropuerto con el centro de la ciudad, las zonas en torno al aeropuerto y las entradas de la ciudad.

La comisión señala que es importante proteger la vocación industrial y logística del Km 5 de Puente Aranda y sus inmediaciones, por su carácter estratégico para el transporte de mercancías por vía férrea a futuro.

3. Disensos

En las zonas estratégicas, es importante la permanencia de los decretos reglamentarios que ampararon las decisiones sobre los corredores movilidad y sobre el entorno del aeropuerto, al igual que definir plazos y responsables en los casos en que se requiera la reglamentación.

Se requiere evaluar la relocalización de equipamientos de carácter metropolitano con impacto negativo en las localidades de Bogotá como Corabastos y las cárceles. Sin embargo, de mantenerse como estrategia normativa, el POT debería hacer explícitas las condiciones mínimas del redesarrollo

de estas piezas urbanas, poniendo sobre la mesa el uso que se espera que tengan en el marco del modelo de ciudad.

Incorporar los clubes y cantones militares al polígono de renovación urbana permitiendo su desarrollo parcial como compensación por la entrega del 75 % como espacio público para los bogotanos. Estrategia ya estaba presente en el POT vigente y no ha sido efectiva.

VI. Territorialización del Sistema de Cuidado

1. Introducción

El sistema de cuidado se ha definido como el necesario para garantizar la supervivencia de las personas. Así mismo, la manera en la que se proveen, distribuyen, intercambian y consumen los servicios de cuidado, dentro y fuera de los hogares, de forma remunerada o no, se ha denominado economía del cuidado.

Todas las sociedades atienden la economía del cuidado de formas diversas de acuerdo con el compromiso de los actores: Estado, Mercado, Hogares y Sociedad Civil. Cuando el Estado recorta las políticas de cuidado o no las regula, los hogares soportan la mayor carga del cuidado y del bienestar de las personas ante la ausencia de servicios públicos. Al interior de estos, son las mujeres las principales proveedoras de cuidado a través de trabajo no pago, con altísimos costos para su autonomía económica y para su participación en el mercado laboral, entre otros.

Uno de los objetivos del programa de gobierno de Claudia López, contempla la idea innovadora de incorporar una mirada feminista de la protección de la vida en la ciudad, de las personas y de la naturaleza, para hacer del cuidado una práctica en torno a la cual se genere una acción colectiva, desde lo cotidiano y lo doméstico, que no ha sido posible instaurar desde las miradas convencionales.

Esto implica ajustar las prioridades y criterios de intervención e inversión a este enfoque, establecer un Sistema Distrital de Cuidados y ponerlo en la formulación del POT.

2. Recomendaciones.

En relación con el objeto del sistema se llegó a un consenso para recomendar al nuevo gobierno distrital:

- En términos de inclusión de la perspectiva de género, el POT debe restringirse a hacer explícitas aquellas medidas concretas de ordenamiento territorial que concurren en hacer de Bogotá una ciudad más amable con las personas sujeto de cuidado y más facilitadora de la vida de las personas, que con mayor intensidad ejercen labores de cuidado en la ciudad.
- Para la provisión de equipamientos y servicios de cuidado, la formulación del POT debe considerar estrategias diferenciadas para cada entorno local, en función de un conocimiento más preciso de la demanda y la oferta en la ciudad, a establecer a través de un diagnóstico territorializado. El rediseño de la encuesta multipropósito 2020 podría permitir esclarecer cuáles son los retos diferenciados de cada localidad, incluso cada UPZ, en Bogotá.

- Para determinar la localización de nuevos equipamientos donde existan déficits comprobados, el POT deberá proveer incentivos para su localización, cuando corresponda al sector privado proveerlos y determinar normativamente su localización, cuando sean responsabilidad del sector público.
- De acuerdo con lo anterior, el POT podrá programar centros de cuidado que funcionen 24 horas en los portales de Transmilenio y estaciones del Sistema Integrado del Transporte Masivo, priorizando las de transferencia entre modos.
- El próximo POT deberá flexibilizar la normatividad asociada a los dotacionales relacionados a este sistema:
 - Atribuyendo a algunos de ellos la posibilidad de localización en cualquier punto de la ciudad (uso universal), como lo preveía el proyecto de acuerdo POT 2019, pero garantizando la adecuación de la oferta con una demanda de proximidad.
 - Diferenciando la normatividad asociada a los nuevos equipamientos de aquella que se referirá a los ya existentes, para los que hay que garantizar condiciones para su expansión y optimización del servicio.
 - Permitiendo la hibridación de los usos en los equipamientos, como forma de optimización del escaso suelo disponible en Bogotá, tal y como lo preveía el proyecto de acuerdo POT 2019.
- El próximo POT deberá garantizar la permanencia del uso dotacional y en particular de los equipamientos distritales.
- El próximo POT deberá dar especial atención a la satisfacción de las necesidades de atención a los adultos mayores y adultos con discapacidad, que constituyen el mayor reto para la ciudad en el futuro.
- El próximo POT deberá hacer especial énfasis en el mejoramiento de barrios deficitarios como Patio Bonito, que demandan normas claras que permitan completarlos y mejorar la calidad de vida que en ellos se ofrece.
- El próximo POT deberá garantizar mejor calidad de uso del espacio público y la creación de entornos urbanos seguros, especialmente para las mujeres y las personas sujeto de cuidado en la ciudad:
 - Garantizando la necesaria conectividad digital de los distintos entornos locales, no solo para soportar tecnologías de captura y provisión de datos que mejoren las condiciones de movilidad y de seguridad de la ciudad, sino para facilitar la prestación de servicios de cuidado.

- Organizando mejores formas de relación entre la Estructura Ecológica Principal y el Espacio Público de la ciudad: ríos, humedales, canales no pueden seguir estando mal mantenidos y separados del espacio público por rejas y polisombras.
- Organizando mejores formas de integración de las líneas férreas en la ciudad.
- Generando las condiciones normativas para la creación de andenes continuos y seguros, con criterios de diseño del espacio público que garanticen la accesibilidad universal, privilegiando si es necesario su construcción por el Distrito, con cobro a los propietarios de los predios aferentes.